



Würzburger Vorträge
zur Rechtsphilosophie,
Rechtstheorie
und Rechtssoziologie

25

Stefan Breuer

**Georg Jellinek
und Max Weber**

**Von der sozialen
zur soziologischen
Staatslehre**



Nomos Verlag

Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie,
Rechtstheorie und Rechtssoziologie

Herausgegeben von Horst Dreier
und Dietmar Willoweit

Begründet von Hasso Hofmann, Ulrich Weber
und Edgar Michael Wenz †

Heft 25

Stefan Breuer

Georg Jellinek und Max Weber

Von der sozialen zur soziologischen Staatslehre



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Vortrag gehalten am 4. Februar 1999

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Breuer, Stefan:

Georg Jellinek und Max Weber : Von der sozialen zur soziologischen Staatslehre / Stefan Breuer. – Baden-Baden : Nomos Verl.-Ges., 1999.

(Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie ; H. 25)

ISBN 3-7890-6107-7



1 A 385361

1. Auflage 1999

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1999. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Georg Jellinek und Max Weber.

Von der sozialen zur soziologischen Staatslehre*.

Max Weber hat sich erst spät staats-theoretischen Fragestellungen zugewandt. In seiner ersten Schaffensphase dominieren agrarsoziologische Probleme des Altertums und der Neuzeit, daneben finden sich rechts- und wirtschaftshistorische Abhandlungen, etwa zur Geschichte der Handelsgesellschaften oder der Börse, die erkennen lassen, daß wir es mit einem gelernten Juristen und Nationalökonom zu tun haben. In der zweiten Phase, etwa ab 1902, kommen zunächst Arbei-

- * Die Werke Georg Jellineks und Max Webers werden nach folgenden Abkürzungen zitiert:

1. Georg Jellinek

AS Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914.

RP Regierung und Parlament in Deutschland. Geschichtliche Entwicklung ihres Verhältnisses, Leipzig 1909.

VV Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. Eine staatsrechtlich-politische Abhandlung, Berlin 1906.

2. Max Weber

1966 Staatssoziologie, hrsg. u. eingel. von J. Winckelmann, 2. Aufl., Berlin.

GAWL Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 4. Aufl., Tübingen 1973.

MWG Max Weber Gesamtausgabe, hrsg. von H. Baier u.a., Abt. I: Schriften und Reden; Abt. II: Briefe.

I/15 Zur Politik im Weltkrieg, hrsg. von W. J. Mommsen/G. Hübinger, Tübingen 1984.

I/16 Zur Neuordnung Deutschlands, hrsg. von W. J. Mommsen/W. Schwentker, Tübingen 1988.

I/17 Wissenschaft als Beruf. Politik als Beruf, hrsg. von W. J. Mommsen/W. Schluchter/B. Morgenbrod, Tübingen 1992.

II/5 Briefe 1906-1908, hrsg. von M. R. Lepsius/W. J. Mommsen/B. Rudhard/M. Schön, Tübingen 1990.

II/6 Briefe 1909-1910, hrsg. von M. R. Lepsius und W. J. Mommsen, Tübingen 1994.

II/7 Briefe 1911-1912, hrsg. von M. R. Lepsius und W. J. Mommsen, Tübingen 1998.

WG Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Studienausgabe, Tübingen 1976.

ten zur Wissenschaftslehre, zur protestantischen Ethik und zur Russischen Revolution, so daß sich Weber erst im Kontext der Arbeit am *Grundriß der Sozialökonomik* (ab 1909) systematisch mit dem Staat befaßt. 1913 kündigt er seinem Verleger eine „umfassende soziologische Staats- und Herrschafts-Lehre“ an, welche ohne Vorbild sei¹. Die letzte Vorlesung, die er im Sommersemester 1920 hält, trägt den Titel „Allgemeine Staatslehre und Politik (Staatssoziologie)“.

Weber übertrieb nicht, als er die Neuartigkeit seiner Arbeiten herausstrich. Aber die Idee einer soziologischen oder 'sozialen' Staatslehre als solche war nicht neu. Sie findet sich in der 1900 in erster Auflage erschienenen *Allgemeinen Staatslehre* seines Heidelberger Kollegen und Freundes Georg Jellinek (1851-1911), was Weber denn auch in der Gedenkrede auf dessen Tod ausdrücklich anerkannt hat. Zu den wesentlichen Anregungen, die er durch Jellinek erfahren habe, zählt er dort neben der Scheidung naturalistischen und dogmatischen Denkens und dem Nachweis religiöser Einschlüge in der Genesis der Menschenrechte „die Prägung des Begriffs der 'sozialen Staatslehre' für die Klärung der verschwimmenden Aufgaben der Soziologie“². Dieses Eingeständnis wie auch der hohe Rang, den Jellinek bis heute in der Allgemeinen Staatslehre einnimmt, lassen einen Vergleich interessant erscheinen³.

1 Zitiert nach J. Winckelmann, Max Webers hinterlassenes Hauptwerk, Tübingen 1986, S. 30, 36.

2 Marianne Weber, Max Weber. Ein Lebensbild, Heidelberg 1950, S. 520.

3 Zur Biographie Jellineks siehe C. Jellinek, Georg Jellinek. Ein Lebensbild, in: Georg Jellinek, Ausgewählte Schriften, 2 Bde., Bd. 1, Neudruck Aalen 1970, S. 5-140*; Schriftenverzeichnis bei: W. Jellinek, AöR 27 (1911), S. 606-619. Zur Bedeutung des Buches für die Allgemeine Staatslehre vgl. R. Holubek, Allgemeine Staatslehre als empirische Wissenschaft. Eine Untersuchung am Beispiel von Georg Jellinek, Bonn 1961, S. 3 f. Die Sekundärliteratur spiegelt diesen Rang allerdings nicht im entferntesten wieder. Die lange Zeit einzige größere Monographie – diejenige von Holubek – ist vom Standpunkt der Ordometaphysik geschrieben und verzeichnet Jellineks Ansatz völlig. Dasselbe gilt für zwei an Eric Voegelin orientierte Arbeiten: H.J. Herwig, Georg Jellinek, in: Martin J. Sattler, Hrsg., Staat und Recht, München 1972, S. 72-99; C.-E. Bärsch, Der Staatsbegriff in der neueren deutschen Staatslehre und seine theoretischen Implikationen, Berlin 1974. Erst die neuere Forschung beginnt die Vorbehalte gegen Jellinek abzubauen: vgl. u.a.

Am Anfang stehen lauter Gemeinsamkeiten. Bis zu Jellinek befand sich die Staatslehre in der Alleinzuständigkeit der Juristen, die unter der Führung Gerbers und Labands Philosophie, Historie und Politik rigoros aus ihrem Begriffsapparat verbannt und den Staat nach rein formalen Kriterien konstruiert hatten: als ein rein rechtliches, „frei schwebendes, durch seine innewohnende Vernunft getragenes System, das – in sich geschlossen – der Ergänzung durch jenseitige Normen nicht zugänglich ist“⁴.

Jellinek bestritt die Leistungen seiner Vorgänger nicht. Er räumte bereitwillig die Notwendigkeit einer rein juristischen Betrachtung des Staates ein und betonte, daß auch auf diesem Gebiet die Rechtsdogmatik durch keine andersgeartete Wissenschaft zu ersetzen sei (AS 51). Aber: Ihr Anspruch, das gesamte Feld der Staatswissenschaft abzudecken, sei unbegründet. Mit den Mitteln der juristischen Methode könne nur *eine* Seite des Staates, insbesondere das Technische seines Funktionierens, erfaßt werden, nicht aber das außerrechtliche Dasein, das der Staat habe. „Der Jurist“, heißt es bündig, „kann mit seiner Methode am Staate nur erfassen, was rechtlicher Natur ist“ (AS 74). Neben der Staatsrechtslehre müsse deshalb auch eine soziale Staatslehre anerkannt werden, die den Staat als gesellschaftliches Gebilde in der Totalität seines Wesens betrachte (AS 11). Während die Staatsrechtslehre sich auf die normativen Aspekte konzentriere – also

G. Hübinger, Staatstheorie und Politik als Wissenschaft im Kaiserreich: Georg Jellinek, Otto Hintze und Max Weber, in: Hans Maier u.a., Hrsg., Politik, Philosophie, Praxis. FS für W. Hennis, Stuttgart 1988, S. 143-161; *H.-P. Albert*, Der Staat als 'Handlungssubjekt'. Interpretation und Kritik der Staatslehre Georg Jellineks, Diss. phil. Heidelberg 1988; *D. Rahden*, Die Drei-Elemente-Lehre. Ein Beitrag zu Jellineks Staatsbegriff, seiner Fortführung und Kritik, Diss. jur. Münster 1995; *A. Anter*, Georg Jellineks wissenschaftliche Politik. Positionen, Kontexte, Wirkungslinien, in: PVS 39 (1998), S. 502-526. Für eine knappe, abgewogene Zusammenfassung vgl. *M. Stolleis*, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. II: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft 1800-1914, München 1992, S. 450 ff.

4 *P. v. Oertzen*, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Frankfurt/M. 1974, S. 260.

auf etwas „nicht ohne weiteres Wirkliches, sondern ein durch ununterbrochene menschliche Tat zu Verwirklichendes“ – habe die soziale Staatslehre „das gegenständliche, historische, wie auch wohl nicht ganz zutreffend gesagt wurde, das natürliche Sein des Staates“ zum Inhalt (AS 20). Soziale Staatslehre und Staatsrechtslehre bilden zusammen die theoretische Staatswissenschaft und Staatslehre, die von der angewandten oder praktischen Staatslehre, der Politik, zu unterscheiden sei, wobei es in letzterer nicht so sehr um Erkenntnis als vielmehr um Wertung gehe, um die „Betrachtung staatlicher Erscheinungen unter bestimmten teleologischen Gesichtspunkten, die zugleich den kritischen Maßstab für die Beurteilung der staatlichen Zustände und Verhältnisse liefern“ (AS 13).

Max Weber hat diese Architektonik bis zu einem bestimmten Grad übernommen. Auch für ihn gibt es die grundlegende Unterscheidung zwischen einer rein juristischen Betrachtungsweise, die danach fragt, „welcher *normative Sinn* einem als Rechtsnorm auftretenden sprachlichen Gebilde logisch *richtiger* Weise zukommen sollte“, und einem soziologischen Vorgehen, das sich auf tatsächliche Handlungen und deren tatsächliche Zusammenhänge bezieht. Auch für ihn hat die „ideelle 'Rechtsordnung' der Rechtstheorie direkt mit dem Kosmos des faktischen (wirtschaftlichen) Handelns nichts zu schaffen (...), da beide in verschiedenen Ebenen liegen: die eine in der des ideellen Geltensollens, die andere in der des realen Geschehens“ (WG 181). Daß Weber daneben noch die Kategorie der empirischen Geltung kennt, die sich auf die Funktion von Rechtsnormen als faktischen Bestimmungsgründen des sozialen Handelns bezieht, ist wohl ein Schritt über Jellinek hinaus, kann aber hier zunächst noch außer Betracht bleiben, da der Methodendualismus damit nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Auch für Weber kann der Staat, wie für Jellinek, sowohl unter juristischen als auch unter soziologischen Gesichtspunkten analysiert werden – erste Übereinstimmung; und er kann dies in einer rein erkennenden, nicht wertenden Perspektive – zweite Übereinstimmung. Nimmt man hinzu, daß Weber und Jellinek auch hinsichtlich der anzuwendenden Methode: der Typenbildung, übereinstimmen, auch

wenn sie dabei unterschiedliche Bezeichnungen benutzen⁵, so erscheint es nicht übertrieben festzustellen, daß sich in Heidelberg zwischen Jahrhundertwende und Kriegsausbruch eine neuartige Betrachtungsweise des Staates herauszukristallisieren begann. Camilla Jellinek wußte, was sie tat, als sie Weber 1911 anbot, die Neuauflage von Jellineks Allgemeiner Staatslehre zu betreuen (MWG II/7, 277).

II.

Dieser Neuansatz gewinnt schärfere Konturen, wenn man sich vor Augen hält, daß er sich nicht nur gegen den Monopolanspruch der juristischen Staatslehre richtete, sondern auch gegen eine bestimmte, holistisch-organizistische Sichtweise, die sich keineswegs nur bei den Juristen fand. Für die frühe Soziologie – Spencer, Comte, Durkheim – war die Gesellschaft ein Organismus, ein Ganzes, das sich strukturell wie prozessual in Teile zerlegt, die auf bestimmte Funktionen spezialisiert sind; wobei einige, wie etwa Spencer, die Erwartung aussprachen, die repressive Funktion, auf der der Staat beruhte, werde sich mit der Zeit durch wachsenden Altruismus und durch Selbstdisziplin von selbst erledigen.

Gegen diesen Suprematanspruch der Gesellschaft wie der Gesellschaftswissenschaft wandten sich Historiker wie Treitschke, jedoch mit Argumenten, die nicht weniger holistisch waren. Für sie war die grundlegende Einheit das Volk, das sich im Staat seine Organisation gab, während es nach der Seite der Gesellschaft in lauter Partikularinteressen zerfiel. Dieselbe Volksgeistmetaphysik lag den Konstruktionen der Historischen Schule der Nationalökonomie zugrunde, deren Haupt, Wilhelm Roscher, zu den Lehrern Treitschkes gehörte⁶. Wie verbreitet der Organismusbegriff unter den Juristen war, lehrt

5 Was bei Jellinek als 'empirischer Typus' firmiert (AS 36), ist bei Weber der (allerdings auf anderem, nämlich nicht-induktivem Wege gewonnene) 'Idealtypus'; dazu ausführlicher: *Albert* (Fn. 3), S. 52 ff.

6 Vgl. *W. Bußmann*, Treitschke. Sein Welt- und Geschichtsbild, Göttingen/Zürich 1981, S. 174 ff.; *Th. Burger*, Deutsche Geschichtstheorie und Webersche Soziolo-

ein Blick in Bluntschlis Lehre von der Staatssouveränität oder Gerbers Konzeption des 'organischen Volksstaates'⁷.

Jellinek lehnte diese 'organische Lehre' kategorisch ab. Eine einigermaßen befriedigende Definition des Organismus sei nur unter Zuhilfenahme des Zweckbegriffes möglich; dieser aber sei lediglich ein „Hilfsmittel zur Synthese der Erscheinungen“, dem keine objektive Realität unterschoben werden dürfe. Aber auch als bloßes Hilfsmittel sei die Organismusvorstellung unbrauchbar: sowohl gegenüber der Gesellschaft, der die Abgrenzung nach außen und die innere Einheit fehle, die für einen Organismus wesentlich sei; als auch gegenüber dem Staat, der zwar im Unterschied zur Gesellschaft über diese Eigenschaften verfüge, dafür aber andere Eigenheiten aufweise, die mit dieser Vorstellung nicht zu erfassen seien – insbesondere die willkürliche, bewußte Bildung und Umgestaltung sowie das Fehlen einer natürlichen Fortpflanzung. Die Organismusmetapher, so Jellineks Fazit, operiere mit bloßen Analogien, von denen einige vielleicht zutreffend, weit mehr aber falsch seien. Sie öffne der Spekulation und der Substanzmetaphysik den Raum und sei deshalb „gänzlich abzuweisen“ (AS 150 ff.).

Genauso hat es Weber gesehen. Seine zweite Schaffensperiode beginnt mit einer vehementen Attacke auf die Historische Schule der Nationalökonomie und deren Lehre vom Volksgeist, soweit dieser „nicht als Resultante unzähliger Kultureinwirkungen, sondern umgekehrt als der Realgrund aller einzelnen Kulturäußerungen des Volks angesehen (wird), welche aus ihm emanieren“ (GAWL 10, Hervorhebung gestrichen, S.B.). Wie Jellinek kritisiert Weber die naiven Reifizierungen von Begriffen, die allenfalls als Hilfsmittel provisorische Geltung haben können; und wie Jellinek wendet er sich gegen die anthropomorphisierende Umdeutung von Kollektivphänomenen in Persönlichkeiten. Noch der letzte große Text von 1920, die *Soziologischen Grundbegriffe*, besteht darauf, daß es für die Soziologie keine handeln-

gie, in: G. Wagner/H. Zipprian, Hrsg., Max Webers Wissenschaftslehre. Interpretation und Kritik, Frankfurt/M. 1994, S. 29-104, 44 ff.

7 Vgl. v. Oertzen (Fn. 4), S. 118 ff., 170 ff.

den Kollektivpersönlichkeiten gebe. Wenn sie von 'Staat' oder von 'Nation' oder von 'Aktiengesellschaften' spricht, „so meint sie damit vielmehr *lediglich* einen bestimmt gearteten Ablauf tatsächlichen, oder als möglich konstruierten sozialen Handelns Einzelner“ (WG 6 f.). Soziologie in diesem Sinne erscheint geradezu als Dekompositionswissenschaft: als das Unternehmen, Kollektivgebilde „auf 'verständliches' Handeln, und das heißt ausnahmslos: auf Handeln der beteiligten Einzelmenschen, zu reduzieren“ (GAWL 439).

III.

Über solchen Bekundungen darf man nun allerdings nicht vergessen, daß sie gleichsam nur den äußersten Punkt der Zurechnung markieren. In der Forschungspraxis hat sich Weber jedoch ebensowenig wie Jellinek für diese letzte Verankerung von Ordnungen in handelnden Individuen interessiert als vielmehr für diese Ordnungen selbst: ihre innere Struktur; ihre Nähe oder Ferne zu bestimmten Typen; und ihre Wechselbeziehungen, ihre Spannungsverhältnisse, ihre Kompatibilitäten⁸. Wie aber sind diese zu denken, wenn die bis dahin übliche Organismusanalogie so wenig taugt?

Bezogen auf Staat und Gesellschaft findet sich dazu bei Jellinek folgender Gedankengang. Die Soziologen, so die These, jagten zwar einer Chimäre nach, indem sie die Gesellschaft als Sammelbegriff zu definieren versuchten, als „Zusammenfassung sämtlicher geselliger Beziehungen der Menschen zu einer begrifflichen Einheit“ (AS 92). Dieses Ziel sei empirisch uneinlösbar und verführe deshalb fortwährend zu aprioristischen Konstruktionen, wie sie etwa dem Organismusmodell zugrundelägen. Gleichwohl habe die Soziologie eine Erkenntnis formuliert, die auch für die Staatslehre von grundlegender Bedeutung sei: die Erkenntnis nämlich, daß sich der Staat mitnichten, wie von der Aufklärung postuliert, aus freien und gleichen Individuen konstituiere, sondern vielmehr auf selbständigen Gebilden zwischen Individuum und Staat auf-

8 Vgl. H. Tyrell, Max Webers Soziologie - eine Soziologie ohne 'Gesellschaft', in: Wagner/Zipprrian (Fn. 6), S. 390-414, 394.

ruhe. Dabei handele es sich um Gemeinschaftsverhältnisse ungleicher Individuen, soziale Abhängigkeitsverhältnisse unterschiedlicher Art, die 'naturwüchsig' seien, dem Staat vorgeordnet, deshalb auch im Staat, unabhängig von dessen Organisation, fortdauernd (AS 91 f.).

Diese Verbindungen, so Jellinek weiter, könnten bewußt hergestellte, organisierte sein, wie z.B. die Familie, die Vereine, die Gemeinden, die Kirchen und der Staat; oder unbewußte, der Einheit ermangelnde, unorganisierte Vereinigungen, wozu die wirtschaftlichen Klassen, aber auch die Nationalitäten, die höheren Berufe, die politischen und kirchlichen Parteien sowie die „sich plötzlich zusammenballenden Massen einer Großstadt“ zu rechnen seien (AS 95). Nehme man den Staat, der aus dieser Sicht nur eine der Gesellschaftsformen sei, heraus, so habe man einen Begriff der Gesellschaft im engeren Sinne als eines 'Systems von Gruppen', deren jeweilige Eigenart Gegenstand verschiedener sozialwissenschaftlicher Spezialdisziplinen sei. Von ihnen sei die soziale Staatslehre als eine weitere Spezialdisziplin zu unterscheiden, die zwar ebenfalls eine der Gesellschaftsformen behandle – den Staat –, dies aber in selbständiger Form tue. Erst im Zusammenwirken der sozialen Staatslehre mit den übrigen sozialwissenschaftlichen Disziplinen (heute würde man sagen: Teilsoziologien) lasse sich das gesamte Leben des Staates erfassen (AS 96 ff.).

Das ist nun ziemlich genau der Ansatz Webers, auch wenn man dabei berücksichtigen muß, daß das Thema seines Hauptwerkes nicht 'Der Staat und die gesellschaftlichen Gruppen' hieß, sondern 'Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte'. Weber, das ist mehrfach und am eindringlichsten zuletzt von Hartmann Tyrell bemerkt worden, war kein typischer Soziologe. Er hat sich dieser Disziplin nur sehr zögernd und mit stets bleibendem Vorbehalt genähert, und wenn er sich diese Bezeichnung schließlich doch zu eigen gemacht hat, so hat er ihren Zentralbegriff, den der 'Gesellschaft', in auffälliger Weise vermieden. Das soziale Ganze ist in seinem Werk kein Thema. Mehr noch: dieses Werk ist so angelegt, daß man von ihm her „zur Idee eines umfassenden *Ganzen des*

Sozialen (oder 'der Verhältnisse') nicht mehr durchstoßen (kann)"⁹. Statt dessen finden wir, wie bei Jellinek, den Fokus auf verschiedenen 'Gemeinschaftsarten', die auf ihre 'allgemeinen Strukturformen' hin analysiert und zur Wirtschaft in Beziehung gesetzt werden – der Haus-, Nachbarschafts- und Wirtschaftsgemeinschaft, der ethnischen, religiösen und politischen Gemeinschaft (WG 212 ff.). Wie sehr dieses Unternehmen Jellinek verpflichtet ist, kann man an der ersten Gliederung für den *Grundriß der Sozialökonomik* aus dem Jahre 1910 erkennen, wo Weber unter der Überschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ für sich selbst einen Abschnitt „Wirtschaft und soziale Gruppen“ ausweist, zu welchen letzteren „Familien- und Gemeindeverband, Stände und Klassen, Staat“ gerechnet werden¹⁰. Für einen Ausgang von den „Gesellschaftsgruppen“ hatte Jellinek plädiert, wie auch die Einstufung des Staats unter dieselben typisch Jellinek war (AS 96 f.). Hält man sich vor Augen, daß die *Allgemeine Staatslehre* schon 1900 erschien, also lange, bevor Weber mit der Arbeit am *Grundriß* begann; ermißt man ferner die Distanz, in der Weber zur damals vorherrschenden Soziologie mit ihrer Koppelung von Organismusmodell und funktionaler Differenzierung stand, so erscheint der Schluß naheliegend, daß die Besonderheit der Weberschen Soziologie, ihre 'Desaggregation' der Gesellschaft in material heterogene Lebensordnungen, weit mehr von Jellinek geprägt ist als von Spencer, Durkheim und selbst von Tönnies und Simmel¹¹.

9 Vgl. Tyrell (Fn. 8), S. 392, 403.

10 Vgl. Winckelmann (Fn. 1), S. 151.

11 Dies ist auch erkennbar an den Vorschlägen, die Weber im September 1909 brieflich im Hinblick auf eine von Jellinek geplante deutsch-amerikanische Akademie unterbreitete. An diesem, wie es nach Weber heißen sollte: Institut für Internationales Recht und vergleichende Politik sollte zwar primär Völkerrecht gelehrt werden, doch sollten zugleich die Auswirkungen der 'inneren Struktur der einzelnen Staaten' auf die internationalen Beziehungen Gegenstand sein. „Die Rolle, welche militärische, bürokratische und feudale oder industrielle, kommerzielle oder andere bürgerliche Schichten und der von jeder von ihnen gepflegte politische Geist in einem Staate spielen, die Art der politischen Machtverteilung unter ihnen, wie sie das öffentliche Recht, die Verwaltungsmaschine und ihre praktische Handhabung schafft, und die Art, wie alles dies auf die Bildung der öffentlichen Meinung eines Landes wirkt, be-

Nach diesen allgemeinen Darlegungen über die Stellung der sozialen Staatslehre im Ensemble der Wissenschaften ist nun die Ausführung dieser Lehre selbst in den Blick zu nehmen. Jellinek widmet ihr sechs Kapitel, die insgesamt rund 250 Seiten ausmachen, etwas weniger als ein Drittel des gesamten Buches. Nach einigen kurzen Ausführungen über Entstehung und Mehrdeutigkeit des Wortes 'Staat' kommt ein umfangreiches Kapitel über Staatstheorien, das in einer Definition des sozialen und des juristischen Staatsbegriffs kulminiert. Es folgen zwei Kapitel über die Lehren von der Rechtfertigung und vom Zweck des Staates, kürzere Ausführungen über Entstehung und Untergang des Staates, ein wieder längeres Kapitel über die geschichtlichen Haupttypen des Staates und ein abschließendes Kapitel über Staat und Recht.

Die diesen Kapiteln zugrundeliegende Logik entschlüsselt sich am besten im Ausgang von der Definition des sozialen Staatsbegriffs. Der Staat, so die These, hat keine eigene Substanz. Er ist eine Funktion sozialer Beziehungen zwischen Menschen, die sich in Tätigkeiten oder Handlungen äußern. Diese Beziehungen werden näher bestimmt als Willensverhältnisse, die ihre Träger gliedern: in solche, die ihren Willen durchsetzen und solche, die sich fremdem Willen beugen, also in Befehlende und Gehorchende, in Herrschende und Beherrschte¹². Diese Vielheit von Willensverhältnissen läßt sich als Einheit deuten, wenn man davon ausgeht, daß die Handelnden „durch konstante, innerlich kohärente Zwecke miteinander verbunden sind“. Liegt eine Organisation vor, die diese Zwecke exekutiert, kann man von einer Kollektiv- oder Verbandseinheit sprechen – genauer gesagt, da die zugrundeliegenden Willensverhältnisse Herrschaftsverhältnisse sind, von einem Herrschaftsverband. Ist dieser Herrschaftsverband keiner anderen Herrschaft untergeordnet, besitzt er also 'ursprüngliche' Herrschermacht, hat man es mit einem Staat zu tun. „Der Staat“, lautet der soziale Staatsbegriff, „ist

stimmt sein Verhalten zu anderen Nationen oft in ausschlaggebender Weise“ (MWG II/6, 258 f.). Das ist wiederum Soziologie ganz im Sinne Jellineks.

12 Vgl. AS 174, 176 f.; *Anter* (Fn. 3), S. 518.

die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgeprägte Verbandseinheit seißhafter Menschen“ (AS 180 f.).

Gegen diesen Ansatz ist mit viel Aplomb der Vorwurf einer herrschaftskategorial verengten Auffassung des Politischen erhoben worden, durch die das – etwa für das angloamerikanische Denken zentrale – Moment der Zustimmung der Gemeinde eskamotiert werde¹³. Zu diesem Schluß kann nur kommen, wer nicht weiter als bis zum 6. Kapitel liest. Schon im 7. Kapitel führt Jellinek aus, daß der Staat wie jede andere Institution nur soweit bestehen könne, wie er sich „vor dem Bewußtsein einer jeden Generation als vernünftig rechtfertigen“ lasse (AS 184). Das heißt: auf die Herrschaftslehre folgt sogleich die Anerkennungslehre, die in Jellineks Augen identisch ist mit politischen Werturteilen. Wissenschaftssystematisch ausgedrückt: die soziale Staatslehre, die ja zu den theoretischen, d.h. nicht wertenden Wissenschaften zählt, wird schon nach zwei Kapiteln in Richtung auf die Politik geöffnet, die zu den praktischen Wissenschaften gehört. Diese Politisierung, die zugleich eine Moralisierung und Ethisierung ist, wird durch die anschließende Lehre von den Staatszwecken noch verstärkt, die in der Feststellung gipfelt, der Staat habe primär Solidarinteressen zu versorgen, die sich auf die 'fortschreitende Entwicklung' der Individuen wie ihrer übergreifenden Verbände bezögen. Die hierfür angebotene Formel lautet: der Staat sei „der durch planmäßige, zentralisierende, mit äußeren Mitteln arbeitende Tätigkeit die individuellen, nationalen und menschheitlichen Solidarinteressen in der Richtung fortschreitender Gesamtentwicklung befriedigende, herrschaftliche Rechtspersönlichkeit besitzende Verband eines Volkes“ (AS 264).

Der Vorwurf einer Einengung des Politischen durch ein rein herrschaftliches Staatsverständnis läßt sich von hier aus gesehen nicht aufrechterhalten. Im Gegenteil muß von einer Einengung der sozialen Staatslehre durch ein allzu expansives Verständnis des Politischen gesprochen werden. Der Raum, der für sie übrigbleibt, ist mehr als schmal. Er erschöpft sich im Grunde in den beiden Kapiteln über Ent-

13 Vgl. E. Vollrath, Max Weber – Sozialwissenschaft zwischen Staatsrechtslehre und Kulturkritik, in: PVS 31 (1990), S. 102-108, 103.

stehung und Untergang und die geschichtlichen Haupttypen des Staates, da das abschließende Kapitel über Staat und Recht bereits den Übergang zum juristischen Staatsbegriff vorzubereiten hat. Was in diesen beiden Kapiteln herauskommt, ist ebenfalls nicht viel. Die Auffassungen über Entstehung und Untergang bieten wenig Originelles; die Typologie konzentriert sich auf die Organisation der Staatsgewalt und bietet nur zwei Kriterien an, Monismus und Dualismus. Monistisch sind der antike und (*cum grano salis*) der moderne Staat, weil sie alle öffentlichen Gewalten in sich vereinigen und alles Recht ihrer Glieder bestimmen; dualistisch ist der mittelalterliche Staat, weil in ihm die Gewalten auf Fürst und Stände einerseits, Staat und Kirche andererseits verteilt sind. Die beiden monistischen Typen werden noch einmal untergliedert in einen, wenn man so will, reinen Monismus – der Fall der antiken Staaten – und einen gebrochenen Monismus, bei dem sich das Fortwirken des mittelalterlichen Dualismus in einer Selbstbeschränkung des Staates und einer „Anerkennung des Individuums als selbstberechtigter, vom Staate nicht gänzlich zu absorbierender gesellschaftlicher Macht“ manifestiert (AS 328). Das ist für einen so weiten Anlauf dann doch ein etwas sehr kurzer Sprung.

Machen wir uns dies noch einmal in seinen wichtigsten Konsequenzen klar. Jellinek beginnt mit einer Attacke auf die Vorstellung, daß der Staat ausschließlich Gegenstand der Rechtswissenschaft sei. Er betont demgegenüber, daß der Staat „eine der Gesellschaftsformen“ und daß „eine strenge Scheidung und Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft unmöglich“ sei (AS 96). Die „soziale Betrachtungsweise des Staates“, so betont er mehrfach, sei ein „notwendiges Korrektiv der juristischen“, weil sie „die Grenzen des staatlichen Könnens“ aufzeige. „Die Rechtslehre behauptet, daß der souveräne Staat jeder anderen organisierten Gewalt überlegen, keiner untertan sei. Aber den gewaltigen Mächten des sozialen Lebens, die nicht in der Form bewußter Willensmacht wirken, ist der Herrscher selbst untertan. Möge der Jurist sich daher hüten, seine Normenwelt, die das Staatsleben beherrschen soll, mit diesem Leben selbst zu verwechseln“ (AS 124 f.). Tatsächlich ist es Jellinek jedoch nicht gelungen, diese Absicht in ein überzeugendes Programm für eine Soziallehre des Staates zu übersetzen.

Erheblich eingeengt wird deren Themenbereich bereits durch die Entscheidung, die Analyse der sozialen Gruppen, von der Familie bis hin zu den Parteien, aus ihr herauszunehmen und jeweils gesonderten Spezialdisziplinen zuzuweisen; noch enger wird ihr Raum durch das expansive Verständnis der 'Politik' als einer praktischen Wissenschaft, durch das ihr der gesamte Bereich der Legitimitätsvorstellungen einschließlich der daraus resultierenden organisatorischen Konsequenzen entzogen wird. Die Folge ist, daß für die Gegenstände der Staatswissenschaften, die sich weder der solchermaßen eingeengten sozialen Staatslehre noch der Politik zuordnen lassen, nur die alte Staatsrechtslehre bleibt, womit Jellinek genau dort wieder angekommen ist, von wo er ausgezogen war, die Juristen das Fürchten zu lehren. Und so wundert es denn auch nicht, wenn wir in der Allgemeinen Staatsrechtslehre, und nur in ihr, auf die Themen stoßen, denen man *auch* in der sozialen Staatslehre gern begegnet wäre: der Trias von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt; den Staatsverfassungen und Staatsfunktionen, und nicht zuletzt: den Staatsformen. Daß Jellinek alle diese Themen ausschließlich normwissenschaftlich, und zwar im Sinne geltender Normen, behandelt wissen wollte, zeigt, wie wenig er sich letztlich von den Vorgaben seiner Disziplin zu lösen vermocht hat.

V.

Bevor man Max Webers Sichtweise daneben hält, muß man sich über den Status der heranzuziehenden Texte klar sein. Als Weber 1913 seine „umfassende soziologische Staats- und Herrschafts-Lehre“ ankündigte, meinte er nur die Manuskripte, die sich heute im sogenannten älteren Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft* finden. Zieht man die Abschnitte ab, die sich auf Familie, Sippe, ethnische und religiöse Gemeinschaften beziehen, so kommen dafür die jetzigen Kapitel VIII (Politische Gemeinschaften) und IX (Soziologie der Herrschaft) in Frage, vor allem wohl das letztere, das Ausführungen über Macht und Herrschaft, Bürokratie, Patrimonialismus, Feudalismus, Charisma und Hierokratie enthält. Die endgültige Fassung, die Weber 1919/20 schrieb (und bekanntlich nicht vollendete), unterscheidet sich hiervon

durch eine Entzerrung und Neuverteilung des Stoffes. Wir haben einerseits die *Soziologischen Grundbegriffe* (Kapitel I), die in Ausführungen zum politischen Verband und zum Staat kulminieren, sodann das Kapitel III über *Typen der Herrschaft*, in dem sich neben den drei reinen Typen legitimer Herrschaft auch Abschnitte über Demokratie, Kollegialität und Gewaltenteilung, Parteien, Repräsentation etc. finden – Themen, von denen Weber zugleich qua Vorausverweis signalisiert, daß sie eigentlich in die Staatssoziologie gehören und dort detaillierter ausgeführt würden. Das bedeutet: die 1913 angeblich fertige soziologische Staats- und Herrschaftslehre wird von Weber 1919/20 auseinandergenommen in eine Herrschaftssoziologie, von der man wohl annehmen kann, daß sie mit Kapitel III identisch ist, und eine noch folgende, aber nicht ausgeführte Staatssoziologie, von der sich aber wiederum soviel in der Herrschaftssoziologie findet, daß es Schwierigkeiten bereitet, sie von dieser abzugrenzen. Führt man sich die Gliederung der letzten von Weber gehaltenen Vorlesung vor Augen, die neben zwei Abschnitten über 'Politische Gewalten' und 'Staatsform und Wirtschaftsform' einen Abschnitt über Staatssoziologie enthält, dessen neun Paragraphen in nichts über das hinausgehen, was sich in dem von Weber veröffentlichten Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft* findet, so ist die Vermutung gerechtfertigt, daß Weber das, was er zum Thema zu sagen hatte, auch tatsächlich gesagt hat. Ein Vergleich zwischen seiner Staatssoziologie und der Allgemeinen Soziallehre des Staates ist deshalb durchaus möglich.

Dieser Vergleich zeigt zunächst erstaunliche Parallelen. Weber setzt zwar mit Ausführungen über das soziale Handeln ein, doch ist die eigentliche Startkategorie, von der die weitere Deduktion ihren Ausgang nimmt, die soziale Beziehung, ganz wie bei Jellinek. Von da geht es über den Dual offen/geschlossen zur Kategorie des Verbandes und zu derjenigen des Herrschaftsverbandes, die, ähnlich wie bei Jellinek, über Willensverhältnisse und die Unterscheidung von Befehlenden und Gehorchenden gewonnen wird: „*Herrschaft* soll heißen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (WG 28). Weber differenziert sodann zwischen solchen Herrschaftsverbänden, die Gebietsherrschaft mittels physi-

schen Zwanges ausüben (politische Verbände) und solchen, die nicht gebietsbezogene Herrschaft mittels psychischen Zwanges ausüben (hierokratische Verbände), und grenzt beide als Formen oligopolistischer Herrschaft von den monopolistischen Formen derselben ab – eine Differenzierung, die sich bei Jellinek nicht findet und ihn dazu bringt, politischen Verband und Staat gleichzusetzen. Wieder sehr nahe bei Jellinek ist dann der Gedanke, den Staat als denjenigen, Gebietsherrschaft ausübenden Herrschaftsverband zu definieren, der in einem einzigen, 'ursprünglichen', nicht weiter ableitbaren, zwingenden Willen seine Spitze hat, in Webers Terminologie: das Monopol der legitimen physischen Gewaltsamkeit besitzt. Auch wenn es gewisse Bedeutungsnuancen gibt – Monopol ist der Gegensatz zu Oligopol, also zur verbandsinternen Verteilung von Herrschaft, während 'ursprüngliche Herrschermacht' auf das Verhältnis zu externen Herrschaftsinstanzen abstellt – sind die beiden Schlüsselbegriffe doch so nahe beieinander, daß man sagen kann: Max Webers Staatsbegriff schließt den sozialen Staatsbegriff Jellineks ein.

Im Wort 'einschließen' steckt freilich auch, daß Webers Begriff der umfassendere ist. Tatsächlich enthält die soziologische Staatslehre eine Dimension, die der sozialen Staatslehre fehlt, weil sie der Politik zugewiesen ist: die Legitimität. (So tief verpflichtet Max Weber dem Ansatz Jellineks ist, in diesem entscheidenden Punkt ist er ihm nicht gefolgt. Während Jellinek es nicht für möglich gehalten hat, über Rechtfertigungsgründe und Staatszwecke anders als wertend zu urteilen, mit der Folge, daß ihm ganze Gegenstandsbereiche der sozialen Staatslehre in die 'politische Teleologie' rutschen (AS 239, 251), stellt sich Weber die Aufgabe, eine Lehre von der Legitimität zu entwickeln, die wertbeziehend, aber werturteilsfrei ist.) Er, der schon im Objektivitätsaufsatz betont, es könne „niemals Aufgabe einer Erfahrungswissenschaft sein (...), bindende Normen und Ideale zu ermitteln, um daraus für die Praxis Rezepte ableiten zu können“ (GAWL 149), der für die „*prinzipielle* Scheidung von Erkenntnis des 'Seienden' und des 'Seinsollenden'“ eintrat (ebd., 148), hat es doch sehr wohl für möglich gehalten, in erfahrungs- oder wirklichkeitswissenschaftlicher Einstellung über Beziehungen der 'Anerkennung' zu handeln. Seine Herrschaftssoziologie entwickelt bestimmte Typen der von den Herrschen-

den vorgebrachten Rechtfertigungsgründe, bezieht sie auf die in einer gegebenen Kultur dominierenden Wertideen und geht der Frage nach, ob und inwieweit diese Bindewirkungen entfalten – bei den Beherrschten, aber auch (und vor allem) bei den Mitgliedern des die Herrschaft tragenden Verwaltungsstabes. Mit Wertindifferenz oder gar Nihilismus hat dies nichts zu tun, weil für den Bereich des praktischen Handelns ja durchaus Wertorientierung zugestanden wird. Sehr wohl aber mit einem Terraingewinn für Objektivität, mit einem Ausbruch aus dem Gehäuse des kollektivierte Egozentrismus, der so vieles von dem, was damals wie heute unter Kulturwissenschaften firmiert, zu einer bloßen Selbstbestätigung des eigenen Vorurteils macht. Man muß nur einmal die Urteile studieren, die die protestantische Religionswissenschaft um 1900 über andere Kulturreligionen hervorgebracht hat, um die Fruchtbarkeit von Webers Maxime zu erkennen – womit im übrigen nicht gesagt ist, daß nicht auch Weber selbst mitunter gegen sie verstoßen hätte. Mit der Verlagerung des Fokus auf 'empirische Geltung' hat Weber einen Weg gefunden, wie sich über Legitimität nicht politisch-weltanschaulich, sondern wissenschaftlich urteilen läßt; und er hat damit den Zuständigkeitsbereich der 'sozialen Staatslehre' wesentlich weiter gesteckt als Jellinek. Es erscheint deshalb von hier aus auch gerechtfertigt, wenn Weber sein Projekt nicht mit dieser, sondern mit einer eigenen Bezeichnung versehen hat: der 'soziologischen Staatslehre' bzw. der 'Staatssoziologie'.

VI.

Die verschiedenen Gefühls- und Vorstellungskomplexe, die Weber mit Hilfe seiner Legitimitätstypologie einzufangen versucht, waren der Forschung seiner Zeit durchaus geläufig. Das Konzept des Charismas konnte Weber, wie er bereitwillig zugestand, dem Kirchenrecht Rudolf Sohms entnehmen. Das Konzept der Rationalität und der Rationalisierung findet sich wohl zuerst bei Tönnies und dann bei Sombart und

Simmel¹⁴. Aber auch Jellinek hat Weber in dieser Hinsicht vorgearbeitet, unterscheidet er doch in der *Allgemeinen Staatslehre* zwei Formen der Rechtsbildung, die Weber mit gewissen Modifikationen übernommen hat. Recht, so Jellinek, entstehe zum einen durch fortdauernde Übung und Gewohnheit, woraus sich wie von selbst die Vorstellung der Normgemäßheit eines solchermaßen verstetigten Handelns ergebe – die berühmte 'normative Kraft des Faktischen' (AS 338). Bei Weber wird daraus der Vorgang der 'Traditionsbildung' (WG 191). Zum andern aber entstehe Recht aus Vorstellungen von Vernünftigkeit und Objektivität, die aus der bloßen Faktizität nicht ableitbar seien, vielmehr umgekehrt Faktizität erzeugten: „das rationale, evolutionistische, vorwärtstreibende, auf Änderung des gegebenen Rechtszustandes gerichtete Element der Rechtsbildung“, unter dessen Einwirkung die Rechtsgeschichte zu einem „ununterbrochenen Prozeß der Rationalisierung bestehender Institutionen“ werde (AS 344f., 354). Weber war in bezug auf die angebliche Vernünftigkeit und Objektivität des sogenannten überpositiven Rechts deutlich zurückhaltender als Jellinek, doch nahm er den Begriff der Rationalisierung – der sich übrigens schon in der ersten Auflage der *Allgemeinen Staatslehre* findet¹⁵ –, dankbar auf und rückte ihn in den Mittelpunkt seines eigenen Denkens.

Webers Originalität lag also nicht in den Konzepten als solchen. Sie lag, erstens, in der Strenge und Systematik der Konstruktion, die die Legitimitätstypen aus zwei Leitdifferenzen generierte, der Unterscheidung von außeralltäglich und alltäglich und von persönlicher und sachlicher Orientierung. Und sie lag, zweitens, in der internen Differenzierung der Typen, die es Weber ermöglichte, einen großen Teil dessen soziologisch zu erfassen, was nach Jellinek nur der juristischen Methode zugänglich war. Aus dem Inhaltsverzeichnis von *Wirtschaft und Gesellschaft* mit seinen zahlreichen Unterpunkten und Unter-Unterpunkten ist das nicht auf den ersten Blick ersichtlich. Wohl aber aus der Disposition der

14 Vgl. dazu *meine* Studie: Von Tönnies zu Weber. Zur Frage einer 'deutschen Linie' der Soziologie, in: Berliner Journal für Soziologie 6 (1996), S. 227-246.

15 Vgl. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1. Aufl., Berlin 1900, S. 323 f.

'Staatssoziologie', wie sie Weber im Sommersemester 1920 seinen Hörern diktiert hat (vgl. Weber 1966, 113):

Staatssoziologie

§ 1 Begriff des Staates.

§ 2 Die Typen der legitimen Herrschaft.

§ 3 Stände und Klassen.

§ 4 Geschlechterstaat und Lehnstaat.

§ 5 Patrimonialismus und Fachbeamtentum.

§ 6 Bürgertum und Stadtstaat, Staat und Nation.

§ 7 Ständische Gewaltenteilung und ständische Repräsentation.

§ 8 Rationale Gewaltenteilung, Parteien und Parlamentarismus.

§ 9 Die verschiedenen Arten der Demokratie.

Das erste, was an dieser Gliederung auffällt, ist die enge Verklammerung der einzelnen Abschnitte. § 1 führt zum Begriff der Legitimität, der in § 2 typologisch aufgefächert wird. Vom Typus der charismatischen Herrschaft gelangt Weber über das Konzept der Veralltäglichung zum Erbcharisma, aus dem sich die Stände (§ 3) und der Geschlechterstaat (§ 4) ableiten lassen, ferner die ständische Gewaltenteilung und die ständische Repräsentation (§ 7). Vom Typus der traditionellen Herrschaft führt die Linie zum Lehnstaat, der neben einer charismatischen eine patrimoniale Komponente besitzt (§ 4), und natürlich zum Patrimonialismus selbst (§ 5). Die rationale Herrschaft manifestiert sich zunächst im Stadtstaat (§ 6), um später in der rationalen Gewaltenteilung und im Parlamentarismus ihren Niederschlag zu finden (§ 8). Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft kehren außerdem in der Typologie der Parteien wieder (§ 8), unterscheidet Weber doch u.a. zwischen formal-egal organisierten, charismatischen und traditionalistischen Parteien (WG 167). Wenn sich, nach Kant, ein System von einem Aggregat darin unterscheidet, daß es seine Glieder in einen nicht zufälligen, sondern architektonischen Zusammenhang stellt, so haben wir es zweifellos mit einem System oder jedenfalls mit einer starken Annäherung an ein solches zu tun.

Auch diejenigen Teile, deren Zusammenhang mit den Typen legitimer Herrschaft nicht sogleich ersichtlich ist, fügen sich bei näherer Betrachtung ein. Gewiß, wenn Weber in § 3 nicht nur von Ständen, sondern auch von Klassen spricht, so rekurriert er damit auf eine soziale Figuration, die nicht so sehr durch Herrschaft als durch eine bestimmte Interessenlage wie durch eine damit verknüpfte Wirtschaftsweise charakterisiert ist, ganz besonders im wichtigsten Fall, der 'Erwerbsklasse', bei der die Klassenlage primär aus der Marktverwertung von Gütern oder Leistungen erwächst (WG 177). Dem älteren Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft* läßt sich indes entnehmen, daß es sich bei der Marktvergesellschaftung um den „charakteristische(n) Gegenpol jeder Vergesellschaftung durch rational paktierte oder oktroyierte Ordnung“ handelt (WG 382), also um ein Beziehungsgeflecht, das in enger Wahlverwandtschaft zur rationalen Herrschaft steht. Die Vergesellschaftung durch Tausch auf dem Markt verkörpert den „Typus alles rationalen Gesellschaftshandelns“, die „unpersönlichste praktische Lebensbeziehung, in welche Menschen miteinander treten können“. In ihr herrscht eine „absolute Versachlichung“, die „allen urwüchsigen Strukturformen menschlicher Beziehungen“ widerstrebt, kein Ansehen der Person, keine Brüderlichkeits- oder Pietätspflichten kennt und sich jeder ethischen Reglementierung entzieht (WG 382 f.). Ihre Universalisierung ist nach Weber nicht die einzige, wohl aber eine nicht wegzudenkende Bedingung für die Entstehung des modernen Staates gewesen, ging von ihr doch ein doppelter Druck in jene Richtung aus, die Jellinek mit den Begriffen 'Rationalisierung' und 'Monismus' bezeichnet hat:

„Die universelle Herrschaft der Marktvergesellschaftung verlangt einerseits ein nach rationalen Regeln *kalkulierbares* Funktionieren des Rechts. Und andererseits begünstigt die Marktverbreiterung, die wir als charakteristische Tendenz jener kennen lernen werden, kraft der ihr immanenten Konsequenzen die Monopolisierung und Reglementierung aller 'legitimen' Zwangsgewalt durch *eine* universalistische Zwangsanstalt vermöge der Zersetzung aller partikulären, meist auf ökonomischen Monopolen ruhenden ständischen und anderen Zwangsgebilde“ (WG 198).

Die Gegenüberstellung dürfte deutlich gemacht haben, wieviel Terrain Weber im Vergleich zu Jellinek für die soziologische Staatslehre gewonnen hat. Stände und Klassen, Nation und Parteien sind bei Jellinek Objekte aller möglichen sozialwissenschaftlichen Spezialdisziplinen, nur nicht der sozialen Staatslehre; Gewaltenteilung und Repräsentation werden im 14. und 17. Kapitel abgehandelt, die beide in die Allgemeine Staatsrechtslehre fallen. Auch von Parlamentarismus und Demokratie ist allein dort die Rede, als könne man über derart zentrale politische Strukturprinzipien nur unter juristischen Gesichtspunkten handeln.

Der Webersche Ansatz ist indes nicht nur der umfassendere, er ist auch der stringenter. Denn Jellinek kann sein Prinzip, alle wesentlichen Aussagen über den Aufbau des Staates allein mit juristischen Mitteln zu begründen, nicht durchhalten. Überall muß er auf Faktisches zurückgreifen, das er nirgends entwickelt hat; ständig durchbricht er die Grenzen einer reinen Normwissenschaft und rekurriert auf das historische und politische 'Sein', ohne dieses wissenschaftlich erfaßt zu haben. Seine Lehre von den Staatsformen, um nur dieses eine Beispiel zu nehmen, hält sich viel darauf zugute, auf einer rein rechtlichen Einteilung zu basieren. Aber schon die Leitunterscheidung in Monarchie und Republik verweist die erstere in den Vorhof der Rechtswissenschaft, indem sie als ihr Merkmal die Staatswillensbildung „auf rein psychologischem, daher natürlichem“ Wege innerhalb einer einzigen, physischen Person benennt, womit nichts anderes gesagt ist, als daß die Monarchie dem Reich des Seins und nicht des Sollens angehört (AS 666). Auch die Untertypen der Monarchie sind durch den Bezug auf Faktisches gebildet, so die ständische und die konstitutionelle Monarchie, erst recht die parlamentarische Monarchie, von der es *expressis verbis* heißt, sie sei nicht streng juristisch zu erfassen, da sie „eine auf den konkreten Machtverhältnissen der beiden unmittelbaren Staatsorgane ruhende *politische* Spezies der Monarchie“ bilde, „aber keine *rechtlich* ausgeprägte Staatsform“ (AS 702, Hervorhebung von mir, S.B.).

Die zweite Hauptform des Staates, die Republik, ist zwar im Gegensatz zur Monarchie „auf juristischem, daher künstlichem Wege gebildet“ (AS 666). Sie ist aber in ihren Unterformen ebenfalls von empirischen Erscheinungen her bestimmt, sei es durch das Auftreten einer Aristokratie, die ihre soziale Dominanz in politische Privilegien ummünzt, sei es durch die verschiedenen Formen der Demokratie, bei denen wohl der Einfluß der sozialen Faktoren zurücktritt, dafür aber die „Wirkung allgemeiner geistiger Mächte“ zunimmt (AS 716, 721). Man sieht: die angeblich rein rechtliche Methode kommt ohne Anleihen bei der historischen Empirie nicht aus.

Die erforderlichen Mittel, um diese Empirie zu erfassen, stellt jedoch erst die Webersche Staats- und Herrschaftssoziologie bereit. In ihrem Lichte erscheint etwa die Monarchie als ein Gebilde aus traditionellen und charismatischen Elementen, dessen Entwicklung durch den typischen Vorgang der Veralltäglichung idealtypisch faßbar ist – jenen Vorgang, bei dem das Charisma von seinen beiden Merkmalen der Außeralltäglichkeit und Persönlichkeit das erstere abstreift, so daß es zunächst von einer Person auf eine andere übertragen und damit verstetigt werden kann (charismatische Nachfolgerkreation), um dann über das Designationsrecht der Gefolgsleute in ein Wahlsystem überführt zu werden (WG 664 ff.). Durch diese Dynamisierung des Typus der charismatischen Herrschaft gewinnt Weber die Möglichkeit, die beiden bei Jellinek strikt getrennten Staatsformen in eine idealtypische Sequenz zu bringen. Denn die „Entwicklung von der charismatischen Herrscherakklamation zur eigentlichen Herrscherwahl direkt durch die Gemeinschaft“ (WG 666) führt am Ende von der Monarchie zur 'Führerdemokratie', bei der die Anerkennung des Herrschers „statt als Folge der Legitimität, als Legitimitätsgrund angesehen wird (*demokratische Legitimität*)“, und bei der der Herr zu einem „Herrn von Gnaden der Beherrschten“ geworden ist, „den diese (formal) frei nach Belieben wählen und setzen, eventuell auch: absetzen“ (WG 156).

Über diese elegante Konstruktion gelangt Weber zu einer Sicht der Demokratie, die sich diametral von derjenigen Jellineks unterscheidet. Für diesen ist die Demokratie eine Staatsform, also, im Sinne des sozialen wie des juristischen Staatsbegriffs, ein Herrschafts-

verhältnis. Das ist sie für jenen auch, allerdings nur mittelbar. Unmittelbar ist sie herrschaftsfremd, eine antiautoritäre Umdeutung des Charismas. Ihre Extremform, die auf „*Minimisierung der Herrschaft* des Menschen über den Menschen“ (WG 157) zielt und daher auch vor der Verwaltung als der organisierten Form von Herrschaft nicht haltmacht, belegt Weber mit dem auch Jellinek geläufigen Begriff der 'unmittelbaren Demokratie', die er als außeralltäglich, aber durchaus rational einstuft (WG 170). Ihre abgemilderte Form, bei der sich der antiautoritäre Impuls darauf beschränkt, einen „Vertrauensmann der Massen“ an die Spitze der Verwaltungsapparate zu setzen, bezeichnet er als 'plebiszitäre Demokratie', in seinen politischen Schriften bisweilen auch als 'Cäsarismus'¹⁶. Eine dritte Form ist die repräsentative oder parlamentarische Demokratie, die bei fortgeschrittener Bürokratisierung mindestens eine Kontrolle der Apparate impliziert, u.U. aber auch einen eigenen Modus der 'Führerauslese', d.h. der Regierungsbildung, entwickelt (WG 171 ff.). Wie immer man zu dieser Typologie stehen mag: man wird zugeben müssen, daß Weber mit ihr dem revolutionären Gehalt der Demokratie weit näher gekommen ist als Jellinek, für den die Demokratie dem Prinzip der Republik nichts weiter hinzufügt als eine quantitative Ausweitung der Zahl der Herrschaftsträger. Der einzige Bruch in der Evolution der Staatsformen ist der Übergang von der Monarchie zur Republik, der aber zugleich, da auf rein juristischen Konstruktionen beruhend, kein Bruch zu sein braucht, sondern ein gleitender Übergang sein kann. Hinter Jellineks Staatsformenlehre steht der Geist Bismarcks, hinter derjenigen Webers der Geist der westlichen Demokratie.

16 Vgl. WG 156. Die plebiszitäre Demokratie im Sinne Webers ist genaugenommen eine Unterform der Führerdemokratie. Ich habe an anderer Stelle vorgeschlagen, diese Typologie dahingehend zu präzisieren, daß unter der plebiszitären Demokratie eine Kombination von persönlicher Herrschaftsspitze und sachlich-rationaler Verwaltungsstruktur verstanden wird, unter Führer- bzw. Gefolgschaftsdemokratie dagegen eine Form, bei der das zweite Element fehlt: vgl. S. Breuer, Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers, Darmstadt 1994, S. 179 ff. Der Begriff des Cäsarismus kommt auch bei Jellinek vor, allerdings als eine Form der absoluten Monarchie „mit scheinkonstitutionellen Institutionen, in der die Autorität des Kaisers ins Unermeßliche gesteigert ist“ (AS 525).

Dieser Gegensatz zeigt sich auch in den Konklusionen, die beide Autoren in verfassungspolitischer Hinsicht aus ihren Prämissen gezogen haben. Jellinek, schroffen Brüchen abhold, lotete in seinen Schriften vor allem die Möglichkeit der stillen Metamorphose der Verfassung aus. Am Beispiel Englands zeigte er die Existenz konventioneller Verfassungsregeln, die in ihrer Gesamtheit eine 'politische Ethik' bildeten, welche insofern Rechtscharakter trage, als sie anerkannte und garantierte Normen für die Ausübung der Staatsgewalt enthalte, zugleich aber so nachgiebig sei, daß sie jederzeit den sich stetig ändernden politischen Verhältnissen angepaßt werden könne. Dieses 'dispositive Staatsrecht', das „als flüssiges Element die weiten Zwischenräume, welche die geschriebenen Verfassungsnormen darbieten, ausfüllt“, ermögliche einen ununterbrochenen Wandel der Verfassung, ohne daß es einer ausdrücklichen Änderung des geschriebenen Rechts bedürfe (VV 28 ff.). Nicht die Verfassung bestimmt danach die staatliche Herrschaft, vielmehr umgekehrt: „Durch die Art der Ausübung staatlicher Macht wandelt sich die Verfassung“ (VV 34). So nachhaltig könne dieser Wandel sein, daß er am Ende „ohne jede plötzliche Erschütterung des Staates selbst völlige Zerstörung der gegebenen Staatsordnung und völligen Neubau des Staates als letztes Resultat“ aufweise (VV 44).

Jellinek hob diese Möglichkeit nicht ohne Grund hervor, denn er glaubte in der Gegenwart bereits deutliche Anzeichen einer solchen stillen Metamorphose auszumachen. Diese betraf vor allem die politische Stellung der Parlamente als derjenigen Institutionen, auf die die konstitutionellen Bewegungen des 18. und 19. Jahrhunderts ihre größten Hoffnungen gesetzt hatten. Im Anschluß an Autoren wie James Bryce, Sidney Low und Moisei Ostrogorski, denen auch Weber wichtige Einsichten verdankte¹⁷, konstatierte er eine Tendenz, nach der

17 Und dies übrigens nicht erst in seinen späten politischen Schriften, sondern zur gleichen Zeit wie Jellinek. Siehe dazu Webers Briefwechsel mit Robert Michels aus dem Jahre 1906, in dem die wichtigsten Motive bereits präsent sind: MWG II/5, 56 ff. Jellineks Schrift über „Verfassungsänderung und Verfassungswandlung“ ist fünf Monate später erschienen.

die Parlamente immer mehr Macht und Aufgaben an andere, aus ihnen hervorgehende oder mit ihnen verbundene Mächte abgaben (VV 46). Namentlich im Mutterland des Parlamentarismus, in England, könne man beobachten, wie an die Stelle der parlamentarischen Regierung eine Kabinettsregierung getreten sei, die zwar formell aus dem Unterhaus hervorgehe, faktisch aber von der außerhalb des Parlaments entstandenen, plebiszitär legitimierten mächtigsten Partei gestellt werde. Das Parlament habe auf diese Weise nicht nur seine Funktion der Führerauslese verloren, sondern auch seine Kontrollfunktion. Es sei in allen legislatorischen Fragen von der Regierung abhängig und auch nicht mehr in der Lage, nach eigenem Ermessen ein Kabinett zu stürzen. „England gleicht daher heute einer Dyarchie mit zwei persönlichen Herrschern an der Spitze, einem erblichen, hauptsächlich mit Repräsentations- und einem zeitlichen mit realen Machtbefugnissen ausgestattet, der vom Volke auf unbestimmte Zeit bestellt und nach Belieben abberufen wird“ (VV 51).

Während in den angelsächsischen Ländern das Zeitalter des Parlamentarismus durch den Aufstieg plebiszitär legitimierter starker Parteien bzw. Parteioligarchien beendet wird, ist es auf dem Kontinent die Schwäche und Zersplitterung der Parteien, die dieses Resultat hervorbringt¹⁸. In Deutschland, dessen Reichstag zu den politisch schwächsten parlamentarischen Gebilden zählt, macht die Existenz von rund einem Dutzend durch unversöhnliche Gegensätze gespaltenen Parteien eine parlamentarische Regierungsbildung unmöglich, so daß „eine außerparlamentarische, zwar nicht parteilose, aber immerhin auf kein festes Parteiprogramm eingeschworene Regierung noch immer wünschenswerter erscheinen (muß) als eine auf faulen Kompromissen unnatürlicher und daher gebrechlicher parlamentarischer Koalitionen beruhende“ (VV 58 f.). Ein Übergang zu einem parlamentarischen System setzte nach Jellinek nicht nur eine völlige Umgruppierung der

18 Es ist wichtig, diese Differenz zu beachten. Daß die moderne Staatsentwicklung generell zu personalplebiszitärer Herrschaft tendiere, hat Jellinek nicht behauptet (so aber G. Schmidt, *Deutscher Historismus und der Übergang zur parlamentarischen Demokratie. Untersuchungen zu den politischen Gedanken von Meinecke-Troeltsch-Max Weber*, Lübeck 1964, S. 270).

Parteienlandschaft voraus, sondern darüber hinaus so tiefgreifende Einschnitte in die gesamte politische Struktur, allen voran: den föderalistischen Aufbau des Reiches (RP 31 f.), daß ihm dies nicht als aussichtsreicher Weg erschien. Und da die allgemeine Tendenz ohnehin dahin wies, „daß über die Parlamente, über diese in so vielen Staaten künstlichen Schöpfungen der neuesten Zeit hinweg, die beiden einzigen unzerstörbaren natürlichen Mächte des Staates: Regierung und Volk, einander unmittelbar gegenüberzustehen beginnen“ (VV 80), schien es ihm sinnvoller, auf die stille Metamorphose des deutschen Typus des konstitutionellen Staates zu setzen, war dieser doch mit seiner zentralen Eigentümlichkeit – der „Vorherrschaft der Regierung gegenüber dem Parlament“ – immer schon dort, wo überall sonst die Entwicklung erst hindrängte (RP 34).

Für Deutschland bedeutete dies konkret den weiteren Ausbau des Bismarckschen Systems, das eine autoritäre, aber sozial verantwortliche und dem Recht verpflichtete Regierung mit bestimmten Formen des *appel au peuple* verband. Das Parlament sollte zwar nicht abgeschafft werden, aber immer mehr hinter der „direkte(n) Diskussion zwischen Regierung und Volk“ zurücktreten, die sich vor allem auf Sachfragen zu erstrecken habe und dabei durchaus auch Politikinstrumente wie Volksinitiativen und Referenden zulasse (VV 74 ff.). Dies sei um so leichter möglich, als das Volk heute keine atomisierte Masse mehr sei, sondern in zahlreiche Vereine, Verbände und Parteien gegliedert sei, welche „ihren Einfluß auf die Leitung der Staaten über die Häupter des Parlamentes hinweg äußern“ (VV 75). Nicht in der indirekten, repräsentativen Demokratie lag nach Jellinek die Zukunft, sondern in einer vorsichtigen Ergänzung des Bestehenden um Institutionen, „die eine unmittelbare Teilnahme des Volkes an der Staatsgewalt und daher eine Beschränkung der parlamentarischen Macht in sich schließen“ (VV 76).

IX.

Auf den ersten Blick sieht es so aus, als habe auch Weber sich nach anfänglichem Zögern zu dieser Sichtweise bekehrt. In der Vorkriegszeit ein Gegner des Bismarckschen 'Cäsarismus' und des persönlichen

Regiments Wilhelms II., plädierte er zunächst für Parlamentarisierung, genauer gesagt: für die Bindung der Regierung an das Vertrauen einer repräsentativen Körperschaft. Seine Skepsis gegenüber den Parteien, insbesondere den bürokratischen Massenparteien mit ihrer Tendenz zur 'Kastrierung des Charisma' (WG 669), wie auch sein Wunsch nach einem Ausbau des Föderalismus führten ihn jedoch dazu, statt auf den Reichstag auf den Bundesrat zu setzen: dieser sollte aus einer Vertretung der Dynastien in eine Staatenvertretung umgewandelt werden, deren Mitglieder nach dem allgemeinen Wahlrecht zu wählen wären¹⁹. Auf diese Weise wäre der Bundesrat wohl zu einer die politische Parteien-gruppierung repräsentierenden Körperschaft geworden, doch wären zugleich die Chancen für eine *freie* Repräsentation erhöht worden, weil die Bundesratsbevollmächtigten nicht nur Delegierte ihrer Partei, sondern auch Interessenvertreter der Einzelstaaten gewesen wären, also zwischen Partei- und Staatsinteresse jeweils hätten abwägen müssen. Eine erste Verschiebung dieser Position ist 1917/18 zu erkennen. Sie ergibt sich aus einer veränderten Einschätzung der Rolle der Parteien. Weber vertritt nun die These, daß nicht die Bürokratisierung als solche die Führerauslese in den Parteien beeinträchtigt, sondern lediglich das für Deutschland typische System des Scheinkonstitutionalismus, das die Parteien von der Macht fernhält und zu einer rein negativen Politik verurteilt. Kämen die Parteien zur Herrschaft, so werde auch die Führerauslese funktionieren (MWG I/15, 736). In modernen Massendemokratien habe diese einen unvermeidlich 'cäsaristischen' bzw. plebiszitären Zug, weil die Führer ihre Position nicht mehr durch Bewährung innerhalb der Honoratioren-Oligarchie gewinnen, sondern durch Massendemagogie (ebd., 539). Dieser lasse sich jedoch domestizieren, indem man die Parlamentsmacht stärke. Das Beispiel Englands zeige, daß ein starkes Parlament nicht nur für die Kontrolle der Regierung, sondern auch für die Auslese der Regierenden unverzichtbar sei. Das heißt: vor die Wahl zwischen plebiszitärer und parlamentarischer Demokratie gestellt, optiert Weber noch im Mai 1918 für die letztere, da ihm nur das Parlament als Garant für die Hervorbringung kühl kalkulieren-

19 Brief an Alfred Weber vom 22.5.1907, in: MWG II/5, 312.

der, nicht den Emotionen und Affekten des Augenblicks hingegebener Staatsmänner erscheint (ebd., 548 f.).

In den Debatten um die Weimarer Reichsverfassung 1918/19 hat Weber diese Option aufgegeben und sich für eine Stärkung des plebiszitären Elements ausgesprochen, für die „Schaffung einer unbezweifelbar auf dem Willen des Gesamtvolkes, ohne Dazwischenkunft von Mittelsmännern, ruhenden Staatsspitze“²⁰. An die Adresse der Sozialdemokratie gewandt, schreibt Weber im Februar 1919: „Möchte sie doch bedenken, daß die viel beredete 'Diktatur' der Massen eben: den 'Diktator' fordert, einen selbstgewählten Vertrauensmann der Massen, dem diese so lange sich unterordnen, als er ihr Vertrauen besitzt.“ Das Recht der unmittelbaren Führerwahl sei die „Magna Charta der Demokratie“, das „Palladium der echten Demokratie, die nicht ohnmächtige Preisgabe an Klüngel, sondern Unterordnung unter selbstgewählte Führer bedeutet“ (MWG I/16, 221, 224; Hervorhebung im Original gestrichen, S.B.).

Was immer man von dieser Auffassung hält, sie ist mit derjenigen Jellineks nicht identisch. Jellinek wollte für Deutschland nicht die plebiszitäre Demokratie im Sinne einer direkten Wahl von politischen Funktionsträgern. Er wollte eine mehr oder weniger autoritäre, durch die monarchische Legitimität gedeckte Führerbestellung, zu der dann eine auf *Sachvoten* beschränkte direkte Demokratie und ein gestaffeltes System von repräsentativen Körperschaften hinzukommen sollten. Weber dagegen ging es um die demokratische *Führerauslese*, von der er sich zweierlei erhoffte: ein Ventil für den Druck der nach direkter Erfüllung ihrer Forderungen drängenden Massen zu öffnen *und* die Exekutive mit einer demokratisch legitimierten Spitze zu versehen, so daß sie zugleich gestärkt und geschützt wäre. Wenn er dabei auf die plebiszitäre statt auf die parlamentarische *Führerauslese* setzte, so nicht, weil er vom Parla-

20 MWG I/16, 220 (Hervorhebung gestrichen, S.B.). Auf diese Verschiebung hat Wolfgang J. Mommsen in seinem bleibend wichtigen Buch aufmerksam gemacht: *Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920*, 2. Aufl., Tübingen 1974, S. 199 f., 364 f. Die spätere Forschung hat ihn bestätigt, allerdings auch die Annahme einer antiparlamentarischen Wende bei Weber korrigiert. Herausragend: Schmidt (Fn. 18), S. 226 ff.

mentarismus schlechthin enttäuscht war²¹, sondern weil ihm der gegenwärtige *deutsche* Parlamentarismus als ein zu unsicheres Fundament erschien. Die in der Revolution zu registrierende Hinwendung der Massen zu rätendemokratischen Modellen war in seinen Augen ein Indiz dafür, daß die deutschen Parlamente im Volk keine Autorität genossen (MWG I/16, 85, 103, 127, 136) – ein Befund, der sich in der Weimarer Republik nur zu sehr bestätigen sollte. Darüber hinaus schienen ihm mittlerweile wieder die in der Revolution mit den deutschen Parteien gemachten Erfahrungen – ihr immer wieder hervortretender apolitischer, auf bloße Interessenvertretung ausgerichteter Charakter, ihre Neigung zu Klüngelwirtschaft und kleinbürgerlicher Führerfeindschaft wie auch ihre zunehmende Zersplitterung –, in Richtung einer 'führerlosen Demokratie' zu deuten, die er unter den gegebenen Umständen für verhängnisvoll hielt (MWG I/17, 224 f.). Die Bewältigung der Niederlage, die Abwicklung der Kriegsfolgen, die Gefahr des Separatismus und eines möglichen Bürgerkrieges, die eventuell bevorstehende Sozialisierung – dies alles waren Aufgaben, die nur mit Hilfe eines starken Staates und einer starken politischen Führung bewältigt werden konnten; und beides glaubte Weber damals nur über die Einführung einer plebiszitär legitimierten Staatsspitze erreichen zu können²².

Webers Wendung zur plebiszitären Demokratie war also in hohem Maße zeitbedingt und entsprang keiner generellen Bevorzugung der plebiszitären gegenüber der parlamentarischen Demokratie. Darüber hinaus war sie nicht absolut. Denn erstens hielt Weber auch nach 1918 an der Kontrollfunktion des Parlaments fest, wie sich etwa an seinem Eintreten für das Enquête-Recht ablesen läßt (MWG I/16, 79); und zweitens war er sogar bereit, dem Parlament Anteil an der Regierung zu geben, indem er

21 So *D. Beetham*, *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, Cambridge 1985, S. 233 f.

22 Die historische Forschung hat ihm, wenn nicht in der Lösung, so doch in der Diagnose, recht gegeben. Vgl. etwa die Ausführungen Nipperdeys zum fehlenden politischen Willen der Parteien zur Parlamentarisierung oder Wehlers zum 'System des autoritären Korporativismus': *Th. Nipperdey*, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, Bd. II, München 1992, S. 839 ff.; *H.-U. Wehler*, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. III, München 1995, S. 1038 ff.

das Kabinett an das Vertrauen der Legislative band und den Präsidenten „streng auf suspensives Veto und das Recht der Volksbefragung, im übrigen aber auf die reine Exekutive beschränkte“²³.

An der Konstruktion des Art. 48 der Weimarer Reichsverfassung (WRV), die dem Präsidenten eine die kaiserlichen Rechte noch übertreffende, entformalisierte und flexible Ausnahmegewalt zubilligte, die von der Verfassungsinterpretation später in Richtung eines Notgesetzgebungsrechts der Exekutive erweitert wurde, hatte Weber dagegen *keinen* Anteil²⁴. Seine Vorstellungen zielten auf eine Mischung plebiszitärer und parlamentarischer Komponenten, blieben aber so undetailiert, daß sie im Prinzip mit beiden Möglichkeiten vereinbar waren, die die moderne Politikwissenschaft für derartige Hybrid-Systeme herausgearbeitet hat: mit dem in Weimar etablierten 'präsidentiell-parlamentarischen System', bei dem der Präsident sowohl die Regierung ernennt und entläßt als auch das Parlament in bestimmten Fällen auflösen kann, in dem aber die Regierung im Normalfall dennoch das Vertrauen des Parlaments besitzen muß; und mit dem 'parlamentarisch-präsidentiellen' bzw. 'premier-präsidentiellen' oder auch 'semi-präsidentiellen' System, in dem der Präsident wohl das Parlament auflösen kann, aber nur einen sehr beschränkten oder gar keinen Einfluß auf die Zusammensetzung der Regierung hat²⁵. Da in beiden Systemen der Präsident ungeachtet seiner

23 MWG I/16, 127; vgl. auch 223; *Mommsen* (Fn. 20), S. 365 f.; *Schmidt* (Fn. 18), S. 305, 268 f.

24 Vgl. *Mommsen* (Fn. 20), S. 403. Allerdings war es Webers Partei, die DDP, die in dieser Richtung ihren Einfluß geltend machte und, zusammen mit DVP und DNVP, gegen die Warnungen und Vorbehalte der beiden sozialdemokratischen Parteien den Art. 48 WRV durchsetzte. Auch sie ging freilich nicht so weit, ein explizites Notverordnungsrecht des Präsidenten in der Verfassung zu verankern. In den Entwürfen von Hugo Preuß fehlt es, und der Vorschlag von Walther Schücking ließ offen, ob dieses Recht dem Reichskanzler oder dem Präsidenten zustehen sollte: vgl. *L. Richter*, Reichspräsident und Ausnahmegewalt. Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimarer Nationalversammlung, in: *Der Staat* 37 (1998), S. 221-247, 240, 223.

25 Siehe dazu die Typologie von *M.S. Shugart/J.M. Carey*, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge 1992, S. 23 ff.; ferner *S. Mainwaring/M. S. Shugart*, Hrsg., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge 1997, S. 15 ff.; *B. Thibaut*, *Präsidentielle, parlamen-*

eindrucksvollen Befugnisse gegen eine stabile Parlamentsmehrheit nichts ausrichten kann, scheint es mir nicht angemessen, wenn Wolfgang J. Mommsen von einer „Stoßrichtung gegen den Parlamentarismus überhaupt“ spricht, die schon bei Weber angelegt und dann bei Carl Schmitt offen ausgesprochen worden sei²⁶.

X.

Man kann dieses Thema nicht verlassen, ohne auf die Frage eingegangen zu sein, wie die von Weber vorgeschlagene Lösung aus heutiger Sicht zu beurteilen ist. Im Lichte der mit der Weimarer Verfassung gemachten Erfahrungen liegt die Vermutung nahe, daß die von Weber präferierte und dann von Hugo Preuß in spezifischer Weise umgesetzte Mischform zu einer fortdauernden Quelle der Instabilität wurde, die den in Deutschland ohne hin schon schwachen Parlamentarismus noch weiter geschwächt hat. Diese Vermutung wird heute über den speziellen Fall hinaus für präsidentiell-parlamentarische Systeme mit ihrer konkurrierenden Legitimität generell bejaht, insbesondere dann, wenn sich ein Land in einer Übergangsphase befindet und noch keine festgefügtten Parteiensysteme existieren²⁷.

Eine ganz andere Sache ist dagegen die in der Weber-Kritik stets mit-schwingende Behauptung, nur parlamentarische Systeme seien wahr-

tarische oder hybride Regierungssysteme? Institutionen und Demokratieentwicklung in der Dritten Welt und in den Transformationsstaaten Osteuropas, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 8 (1997), S. 5-37, 7 f. Gegenwärtig ist das wichtigste Beispiel für das präsidentiell-parlamentarische System in Rußland zu finden, für das parlamentarisch-präsidentielle System in Frankreich: vgl. R.K. Furtak, Staatspräsident-Regierung-Parlament in Frankreich und Rußland: Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 6 (1996), S. 945-968, 967; G. Brunner, Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative, in: Otto Luchterhandt, Hrsg., Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin 1996, S. 63-113, 113.

26 Vgl. Mommsen (Fn. 20), S. 409.

27 Vgl. F. Rüb, Schach dem Parlament! – Über semipräsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften, in: Leviathan 22 (1994), S. 260-292, 265, 269, 280 f.; Mainwaring/Shugart (Fn. 25), S. 15.

haft demokratisch, wohingegen die plebiszitäre Demokratie stets zum Autoritarismus tendiere und deshalb auch mit der parlamentarischen Demokratie nicht auf Dauer gekoppelt werden könne. Hier muß man zunächst an Webers Feststellung erinnern, daß Parlamentarismus und Demokratie weit davon entfernt sind, identisch zu sein (MWG I/16, 130), was sich nicht nur in der oligarchischen Struktur vieler historischer Parlamente ausdrückt, sondern auch in der Tatsache, daß selbst demokratisch gewählte Parlamente in Autoritarismus umschlagen können: etwa in Gestalt einer Souveränitätsanmaßung der verfassungs- oder gesetzgebenden Versammlung, wie sie die 'Konventsregierung' (Loewenstein) in der französischen Revolution an den Tag gelegt hat, oder in Gestalt einer Selbstausschaltung und Übertragung diktatorischer Befugnisse, wie sie 1920 in Ungarn und 1933 in Österreich erfolgte; auch das Ermächtigungsgesetz von 1933 in Deutschland kann, bei allem Terror durch die Nazis, nicht aus der Geschichte des deutschen Parlamentarismus herausgelöst werden. In der Nachkriegszeit ereigneten sich Demokratiezusammenbrüche nicht nur in Präsidialsystemen wie Argentinien (1966, 1976), Brasilien (1964), Chile und Uruguay (1973), sondern auch in parlamentarischen Systemen wie Griechenland (1967), der Türkei (1980) sowie Burma, Kenia und Somalia. Unter den jungen Demokratien Osteuropas erscheint die Slowakische Republik mit ihrem parlamentarischen System als nicht weniger gefährdet denn Weißrußland mit seinem autokratischen Präsidenten²⁸. Kurzum: Wer vom potentiellen Autoritarismus der parlamentarischen Demokratie nicht reden will, sollte von demjenigen der plebiszitären Demokratie schweigen.

Darüber hinaus ist es unzulässig, aus dem Scheitern des präsidentiell-parlamentarischen Systems in der Weimarer Republik einen Einwand gegen alle Systeme zu machen, die eine plebiszitär-demokratische Komponente enthalten: als gehorchten Systeme dieses Typs einer eingebauten institutionellen Dynamik, deren 'logisches Ergebnis' die plebiszitäre Führerdemokratie ohne Gewaltenteilung, in der Termino-

28 Vgl. *Mainwaring/Shugart* (Fn. 25), S. 20; *Thibaut* (Fn. 25), S. 28 f.

logie O'Donnells: die *democracia delegativa*, sei; Juan Linz hat bekanntlich so argumentiert²⁹.

Dieser Argumentationsweise ist entgegenzuhalten, daß sich andere institutionelle Arrangements, wie z.B. in reinen Präsidialsystemen oder im parlamentarisch-präsidentiellen System, als durchaus stabil erwiesen haben. In den USA, in denen nach Ansicht ernstzunehmender Beobachter die plebiszitäre Komponente immer stärker geworden ist, sind autoritäre Tendenzen, wie sie z.B. unter Nixon virulent wurden, erfolgreich durch Öffentlichkeit und Parlament abgewehrt worden; insbesondere in Haushaltsfragen sowie auf weiten Feldern der Innenpolitik ist die Macht des Kongresses so übergewichtig, daß manchen der Begriff des 'präsidentiellen Systems' als Verzeichnung erscheint³⁰ – zu Unrecht m.E., da der Begriff sich nur auf das Regierungssystem und nicht auf das politische System als ganzes bezieht. In Lateinamerika stehen Beispiele wie Costa Rica, Chile und Venezuela für die Funktionsfähigkeit des Präsidialsystems, auch wenn es in den beiden letzteren Fällen zu temporären Erschütterungen und Unterbrechungen gekommen ist – Erschütterungen und Unterbrechungen, von denen keineswegs ausgemacht ist, daß sie von einem parlamentarischen System besser bewältigt worden wären³¹. An der parlamentarisch-präsidentiellen Ordnung der französischen V. Republik hat Pasquale Pasquino die Fähigkeit gewürdigt, politische Blockaden zu vermeiden und eine Hypertrophie der plebiszitären Komponente zu verhindern; Maurice Duverger, der zu den Kritikern der ersten Stunde dieses Regierungstyps gehört, lobt

29 Vgl. G. O'Donnell, *Delegative Democracy*, in: *Journal of Democracy* 5 (1994), S. 55-69; J. Linz, *Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?*, in: ders./A. Valenzuela, Hrsg., *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, Baltimore 1994, S. 3-87, 29; ders., *The Perils of Presidentialism*, in: *Journal of Democracy* 1 (1990), S. 51-69.

30 Vgl. K.L. Shell, *Die Macht amerikanischer Präsidenten wird immer wieder überschätzt*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 223 vom 25.9.1998.

31 Vgl. die Beiträge über Venezuela (*Crisp*), Costa Rica (*Carey*) und Chile (*Faundez*) in: *Mainwaring/Shugart* (Fn. 25).

es heute als das effektivste Mittel zur Transformation der kommunistischen Regime in marktwirtschaftliche Demokratien³².

Viele vergleichend operierende Politikwissenschaftler neigen heute zu der Ansicht, daß präsidentielle Systeme und Mischsysteme des parlamentarisch-präsidentiellen Typs durchaus in demokratischem Sinne funktionsfähig sind, ganz besonders dann, wenn die Partei, die den Präsidenten stellt, auch im Parlament über die Mehrheit verfügt, die Wahlen zu beiden Institutionen eng gekoppelt sind und nach Modalitäten erfolgen, die einheitliche Mehrheitsverhältnisse ermöglichen³³. Sogar dort, wo diese Bedingungen nicht gegeben sind, wie in Brasilien mit seinem fragmentierten Parteiensystem und wechselnden Loyalitäten von Wählern wie Abgeordneten, hat sich ein Wandel von eher konflikträchtigen zu kooperativen Politikmustern vollzogen, und dies unter schwierigsten wirtschaftlichen Bedingungen, die nach den Annahmen der Präsidentialismuskritiker eigentlich eine autoritäre Wendung hätten begünstigen müssen. Auch im Präsidentialismus sind Koalitionsregierungen oder informelle verhandlungsförmige Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative möglich, wenn die Präsidenten auf einen dezisionistischen Politikstil verzichten und die Parteien sich aus der ideologischen und machtpolitischen Polarisierung lösen. „In diesem Sinn“, so das Fazit Bernhard Thibauts, „stellt die 'delegative Demokratie' bzw. der 'demokratische Cäsarismus' als kategorialer Gegentypus zur repräsentativen Demokratie keine empirische Realität in den Ländern des *Cono Sur* dar (und ebensowenig in der großen Mehrzahl der anderen lateinamerikanischen Länder); damit entfällt auch die These, wonach die Ausprägung eines solchen Typus als 'logische Folge' des präsidentiellen Regierungssystems zu begreifen sei“³⁴. Man muß dies nicht gerade als Plädoyer für präsidentiell-

32 Vgl. P. Pasquino, Semi-Presidentialism: A Political Model at Work, in: European Journal of Political Research 31 (1997), S. 128-137, 136 f.; M. Duverger, Reflections: The Political System of the European Union, in: European Journal of Political Research 31 (1997), S. 137-146, 137.

33 Vgl. Rüb (Fn. 27), S. 270; Thibaut (Fn. 25), S. 17.

34 B. Thibaut, Präsidentialismus und Demokratie in Lateinamerika, Opladen 1996, S. 317 f.

parlamentarische Systeme in der Art der Weimarer Reichsverfassung lesen. Aber vielleicht als einen Beitrag zur Entdramatisierung der Debatte über plebiszitäre und parlamentarische Demokratie, und nicht zuletzt: als verspätete Bestätigung der politischen Soziologie Max Webers, die in dieser Debatte bis heute nicht die Anerkennung gefunden hat, die sie verdient.



Stefan Breuer

Geboren	9.12.1948 in Eisenach.
1967-1973	Studium der Politischen Wissenschaften, Philosophie und Geschichte an den Universitäten Mainz, München und Berlin.
1973	Staatsexamen für das Lehramt an Gymnasien in den Fächern Sozialkunde und Geschichte (Berlin).
1973-1974	Promotionsstipendium.
1974-1981	Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl A für Wissenschaft von der Politik an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Hannover.
1976	Promotion zum Dr. phil. an der FU Berlin.
1981-1984	Hochschulassistent für Wissenschaft von der Politik am FB Rechtswissenschaften der Universität Hannover.
1982	Habilitation im Lehrgebiet Wissenschaft von der Politik am FB Rechtswissenschaften der Universität Hannover.
1984-1985	Professor der Politikwissenschaft am FB Rechtswissenschaften II der Universität Hamburg.
Seit 1985	Professor der Soziologie an der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg.

Buchveröffentlichungen: Die Krise der Revolutionstheorie, 1977. Sozialgeschichte des Naturrechts, 1983. Max Webers Herrschaftssoziologie, 1991. Die Gesellschaft des Verschwindens, 1992. Anatomie der Konservativen Revolution, 1993. Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers, 1994. Ästhetischer Fundamentalismus. Stefan George und der deutsche Antimodernismus, 1995. Der Staat. Entstehung, Typen, Organisationsstadien, 1998.

Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie

- Heft 1: Arthur Kaufmann: **Theorie der Gerechtigkeit.** Problemgeschichtliche Betrachtungen, 1984, 51 S., 19,80 DM
- Heft 3: Niklas Luhmann: **Die soziologische Beobachtung des Rechts,** 1986, 48 S., 16,80 DM
- Heft 4: Ernst-Wolfgang Böckenförde: **Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts,** 1986, 34 S., 16,80 DM
- Heft 5: Ralf Dreier: **Rechtsbegriff und Rechtsidee.** Kants Rechtsbegriff und seine Bedeutung für die gegenwärtige Diskussion, 1986, 37 S., 18,80 DM
- Heft 6: Günter Dux: **Der Täter hinter dem Tun.** Zur soziologischen Kritik der Schuld, 1988, 58 S., 24,- DM
- Heft 7: Franz Bydlinski: **Recht, Methode und Jurisprudenz,** 1987, 46 S., 19,80 DM
- Heft 8: Martin Kriele: **Freiheit und „Befreiung“.** Gibt es eine Rangordnung der Menschenrechte?, 1988, 52 S., 26,- DM
- Heft 9: Manfred Rehbinder: **Fortschritte und Entwicklungstendenzen einer Soziologie der Justiz,** 1989, 63 S., 26,- DM
- Heft 10: Klaus Lüderssen: **Die Krise des öffentlichen Strafanspruchs,** 1989, 62 S., 26,- DM
- Heft 11: Norbert Hoerster: **Verteidigung des Rechtspositivismus,** 1989, 31 S., 26,- DM
- Heft 12: Guiseppa Duso: **Der Begriff der Repräsentation bei Hegel und das moderne Problem der politischen Einheit,** 1990, 55 S., 24,- DM
- Heft 13: Otfried Höffe: **Gerechtigkeit als Tausch?** Zum politischen Projekt der Moderne, 1991, 37 S., 18,- DM
- Heft 14: Klaus F. Röhl: **Die Gerechtigkeitstheorie des Aristoteles aus der Sicht sozialpsychologischer Gerechtigkeitsforschung,** 1992, 59 S., 26,- DM



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie

- Heft 15: Hans Albert: **Rechtswissenschaft als Realwissenschaft.** Das Recht als soziale Tatsache und die Aufgabe der Jurisprudenz, 1993, 37 S., 19,- DM
- Heft 16: Gerd Irrlitz: **Moral und Methode.** Die Struktur in Kants Moralphilosophie und die Diskursethik, 1994, 56 S., 26,- DM
- Heft 17: Hasso Hofmann: **Gebot, Vertrag, Sitte.** Die Urformen der Begründung von Rechtsverbindlichkeit, 1993, 49 S., 26,- DM
- Heft 18: Klaus Adomeit: **Das bürgerliche Recht, das Bürgerliche Gesetzbuch und die bürgerliche Gesellschaft,** 1996, 42 S., 26,- DM
- Heft 19: Wolfgang Schild: **Schuld und Unfreiheit.** Gedanken zur Strafjustiz und Psychoanalyse in Leonhard Franks »Die Ursache«, 1996, 50 S., 26,- DM
- Heft 20: Kurt Seelmann: **Theologie und Jurisprudenz an der Schwelle zur Moderne.** Die Geburt des neuzeitlichen Naturrechts in der iberischen Spätscholastik. 1997, 36 S., 22,- DM
- Heft 21: Winfried Brugger: **Menschenwürde, Menschenrechte, Grundrechte.** 1997, 54 S., brosch., 28,- DM
- Heft 22: Michael Stolleis: **Rechtsgeschichte als Kunstprodukt.** Zur Entbehrlichkeit von „Begriff“ und „Tatsache“, 1997, 30 S., brosch., 24,- DM
- Heft 23: Gertrude Lübke-Wolff: **Recht und Moral im Umweltschutz.** 1999, 49 S., brosch., 28,- DM
- Heft 24: Robert Walter: **Hans Kelsens Rechtslehre.** 1999, 37 S., brosch., 26,- DM



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden

ISBN 3-7890-6107-7



9 783789 061073